

ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה ועולים חדשים בשירות המדינה

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת דוד ביטן, יו"ר ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, ומוציג בו נתונים על שיעור הייצוג של יוצאי אתיופיה ושל עולים חדשים בשירות המדינה. החלק הראשון של המסמך עוסק בייצוג של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה, והחלק השני עוסק בייצוג של עולים חדשים בשירות המדינה. חלק מהנתונים המוצגים במסמך נלקחו מתוך דוחות הגיוון התעסוקתי שפורסמו על ידי נציבות שירות המדינה, ואחרים הופקו על ידי נציבות שירות המדינה לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

במסמך עולות, בין השאר, הנקודות הללו:

- בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, נקבע כי **בשירות המדינה יובטח ייצוג הולם לכמה קבוצות אוכלוסייה, ובהן יוצאי אתיופיה ועולים חדשים, בכל הדרגות והמקצועות ובכל המשרדים ויחידות הסמך**. בחוק לא נקבעו יעדים כמותיים לשיעור הייצוג הנדרש. יעדים אלה נקבעו, בעבור כמה מהקבוצות הזכאיות, בהחלטות ממשלה שונות. **בהחלטת הממשלה בעניין יוצאי אתיופיה נקבע כי ייצוגם של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה יהיה לפי שיעורם באוכלוסייה – שנכון למועד קבלת ההחלטה היה 1.7% (ונותר דומה מאז). בעניין ייצוגם של העולים החדשים טרם נקבע יעד ייצוג.**

יוצאי אתיופיה המועסקים בשירות המדינה:

- שיעורם של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה היה ב-2019 2.8%, ובכך הושג יעד הייצוג שנקבע בהחלטת הממשלה. **יש פערים ניכרים בייצוג יוצאי אתיופיה בין יחידות שירות המדינה, ורק מחצית מהמיניסטרוניום (משרדים ממשלתיים ויחידות הסמך הכפופות להם) עמדו בשנת 2019 ביעד הממשלתי להעסקת יוצאי אתיופיה.**
- **יותר משני שלישים (68.5%) מיוצאי אתיופיה עבדו ב-2019 במערכת הבריאות, והשאר (31.5%) – במערכת משרדי הממשלה.**

- **במערכת משרדי הממשלה** הועסקו 697 עובדים יוצאי אתיופיה – 1.6% מכלל העובדים במערכת. **מרביתם (58%) הועסקו בדירוג המינהלי, לעומת 43% מועסקים בדירוג המינהלי בקרב כלל העובדים. 59% מהעובדים יוצאי אתיופיה הועסקו בדרג הכניסה – הדרג הזוטר ביותר, ואילו בקרב כלל העובדים במערכת 35% הועסקו בדרג הכניסה.**
- ב-2019 הועסקו **במערכת הבריאות** 1,516 יוצאי אתיופיה, ושיעורם מכלל העובדים היה 4.2%. **מרביתם (58%) הועסקו בדירוג המינהלי ו-37% נוספים הועסקו בדירוג האחיות. רוב מוחלט של יוצאי אתיופיה במערכת הבריאות (97%) הועסקו בדרג הכניסה – הזוטר ביותר, ואילו בקרב כלל העובדים במערכת הבריאות 64% הועסקו בדרג הכניסה.**

גיוס יוצאי אתיופיה לשירות המדינה:

- שיעור המועמדות של יוצאי אתיופיה **בכלל המועמדות במכרזים שאינם מיועדים** בשירות המדינה שהתפרסמו ב-2019 היה 2.1%, ושיעורם של יוצאי אתיופיה בקרב הנבחרים במכרזים היה 1.6%. הן שיעור המועמדות של יוצאי אתיופיה והן שיעורם של יוצאי אתיופיה בקרב הנבחרים עלו לעומת השנים הקודמות.
- ב-2019 פרסמה נציבות שירות המדינה 46 מכרזים פומביים לתפקידי בכירים, והוגשו להם 1,095 מועמדות – עשר מהן הוגשו על ידי יוצאי אתיופיה. במכרזים אלה לא נבחרו יוצאי אתיופיה. כמו כן, מתוך 52 מועמדות שהוגשו לוועדות איתור לאיוש משרות בכירות בשנה זו לא היה אף מועמד יוצא אתיופיה.
- אחד הכלים להגדלת שיעור הייצוג של קבוצת האוכלוסייה המוגדרת הוא **מכרזים ייעודיים** – מכרזים שרק בני אותן קבוצות יכולים להתמודד בהם. בשנים האחרונות חלה ירידה במספר וביעור של המכרזים המיועדים לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, ובהם גם במכרזים המיועדים ליוצאי אתיופיה. לפי נציבות שירות המדינה, ב-2019 פרסמו 76 מכרזים שיועדו לאוכלוסייה זו. למכרזים אלו הוגשו בסך הכול 597 מועמדות. רק מחצית מהמועמדים **עמדו בתנאי הסף של המכרזים. עד מועד הפקת הנתונים רק שליש מהמכרזים נסגרו בבחירת מועמד.**

עולים חדשים המועסקים בשירות המדינה:

- ב-2019 הועסקו **בשירות המדינה 960 עולים חדשים** – 1.2% מכלל העובדים. **83% מהם עבדו במערכת הבריאות ו-17% עבדו במערכת משרדי הממשלה.**
- במערכת משרדי הממשלה הועסקו 164 עולים חדשים – רובם (75%) הועסקו בדירוגים המקצועיים השונים ורבע מהם – בדירוג המינהלי.
- **רובם הגדול של העולים החדשים שהועסקו במערכת הבריאות – 71% – הועסקו בדירוגים המקצועיים; שני הדירוגים הבולטים שבהם הועסקו העולים החדשים הם דירוג הרופאים (29% מהעולים החדשים) ודירוג האחיות (23%).**

השתתפות יוצאי אתיופיה ועולים חדשים בתוכניות להכשרה ניהולית

בשירות המדינה מופעלות כמה תוכניות להכשרה ניהולית, המיועדות לקהלי יעד שונים. בתוכנית **צוערים לשירות המדינה**, שנועדה לגייס מועמדים ולהכשירם לתפקידי עתודה ניהולית, **לא השתתפו מאז 2015 צוערים יוצאי אתיופיה ועולים חדשים**. עם זאת, שיעורם בקרב המועמדים לתוכנית נמצא בשנים האחרונות במגמת עלייה. את תוכנית **העתודה לסגל בכיר** סיים עד כה יוצא אתיופיה אחד; ומבין בוגרי התוכנית לא היו עד כה עולים חדשים (כהגדרתם בחוק שירות המדינה). לטענת נציבות שירות המדינה, ב-2019 ננקטו מהלכים שהובילו לשיפור עמידתם של מועמדים יוצאי אתיופיה בתנאי הסף לתוכנית. בתוכנית **עמיתים לסגל הבכיר** לא השתתפו עד כה יוצאי אתיופיה או עולים חדשים (כהגדרתם בחוק שירות המדינה, כאמור). שתי התוכניות האחרונות מיועדות למי שכבר מועסקים בדרגי הביניים או בדרגים בכירים בשירות המדינה. בהינתן השיעור הנמוך יחסית של יוצאי אתיופיה והעולים החדשים בדרגים אלו, מספר העובדים הרלוונטיים בקרב קבוצות אלו נמוך יותר.

1. רקע

בחוק שירות המדינה מובטח ייצוג הולם לקבוצות אוכלוסייה שונות, ובהן יוצאי אתיופיה ועולים חדשים, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך

בסעיף 15א בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: חוק שירות המדינה), מובטח ייצוג הולם לקבוצות אוכלוסייה אחדות בשירות המדינה. ביולי 2005 התקבל תיקון 13 לחוק, ובמסגרתו נכללה גם אוכלוסיית יוצאי אתיופיה בקבוצות האוכלוסייה הזכאיות לייצוג הולם. יוצא אתיופיה הוגדר בחוק מי שהוא או אחד מהוריו נולדו באתיופיה. בתיקון נוסף לחוק, שהתקבל בדצמבר 2016, צורפה גם אוכלוסיית העולים החדשים לקבוצות הזכאיות לייצוג הולם בשירות המדינה; לפי ההגדרה שנקבעה בחוק, עולה חדש ייחשב מי שעלה לישראל בהיותו בגיר וטרם עברו 12 שנים מיום עלייתו. בחוק נקבע כי ביטוי הולם לייצוג של הקבוצות הזכאיות בשירות המדינה יינתן **בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך**.¹ חובות אלו אינן חלות על עובדי צה"ל, המשטרה ושירות בתי הסוהר.²

בהחלטת הממשלה נקבע כי שיעור הייצוג של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה לא יפחת משיעורם באוכלוסייה (1.7%)

בחוק לא נקבעו יעדים כמותיים לחובת הייצוג ההולם. בינואר 2016 **קיבלה הממשלה החלטה בדבר יעד הייצוג של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה, ולפיה שיעור ייצוגם בשירות המדינה לא יפחת משיעורם באוכלוסייה (שהיה באותו מועד 1.7% - שיעור שנשאר דומה גם בהמשך)**.³ יש לציין כי לפי נוסח החוק יש חובת ייצוג הולם בכל הדרגות והמקצועות ובכל

¹ סעיף 15א בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959;

[חוק שירות המדינה \(מינויים\) \(תיקון מס' 13\)](#), התשס"ה-2005;

[חוק ייצוג הולם של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים בשירות הציבורי \(תיקוני חקיקה\)](#), התשע"ז-2016.

² סעיף 2 בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959.

³ החלטה 1065 של הממשלה ה-34, [קביעת יעד לייצוג הולם בשירות המדינה ליוצאי אתיופיה ואצילת סמכות הממשלה לראש הממשלה לקבוע משרות ייעודיות](#), 28 בינואר 2016; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [האוכלוסייה ממוצא אתיופי בישראל - לקט נתונים לרגל חג](#)

טרם נקבע יעד לייצוג העולים החדשים

משרד ובכל יחידת סמך, אך ביעד שעליו הוכרז בהחלטת הממשלה לגבי יוצאי אתיופיה יש התייחסות רק לשירות המדינה באופן כללי. בנוגע לאוכלוסיית העולים החדשים טרם נקבע יעד כמותי לייצוג.

במסמך זה מובאים נתונים על ייצוגם של יוצאי אתיופיה והעולים החדשים בשירות המדינה מתוך דוחות הגיוון התעסוקתי שפרסמה נציבות שירות המדינה בשלוש השנים האחרונות,⁴ וכן נתונים נוספים שהתקבלו מהאגף לגיוון תעסוקתי ומאגף בחינות ומכרזים בנציבות שירות המדינה. בנתונים שפורסמו על ידי נציבות שירות המדינה לא נכללים פרטים על העובדים במערכת הביטחון. לדברי איאת רחאל, מנהלת תחום שותפויות ומדיניות גיוון תעסוקתי באגף גיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה, הגופים הביטחוניים מגישים לנציבות שירות המדינה דוחות באופן חסוי ומאובטח.⁵ יצוין כי השייך לאוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם בשירות המדינה נעשה על פי הצהרה וולונטרית של עובד המדינה.⁶ לפיכך, ייתכן כי לא כל העובדים המשייכים לקבוצות הזכאיות לייצוג הולם רשומים בנתוני נציבות שירות המדינה ככאלה.

אפשר לחלק את שירות המדינה לשלוש מערכות ארגוניות: מערכת משרדי הממשלה ויחידות הסמך (להלן: מערכת משרדי הממשלה), מערכת הבריאות ומערכת הביטחון. היות שכאמור, נתוני מערכת הביטחון אינם מפורסמים, יוצגו נתוני הייצוג במערכת משרדי הממשלה ומערכת הבריאות.

בחוק שירות המדינה נקבע כי נציב שירות המדינה יגיש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אחת לשנה, דין וחשבון בעניין פעולות שננקטו ונתונים בדבר ייצוג הולם בשירות המדינה.⁷ אולם בדוח האחרון שהוגש לוועדה בעניין ייצוג יוצאי אתיופיה בשירות המדינה נכללו נתוני שנת 2014. בנוגע לאוכלוסיית העולים החדשים טרם הוגשו דוחות.⁸

⁴ [הסיגד, 28 בנובמבר 2016](#); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח ב/1: אוכלוסייה, לפי קבוצות אוכלוסייה](#), פורסם: 1 במאי 2020; יצוין כי הגדרתם של יוצאי אתיופיה בחוק שירות המדינה שונה מזו של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס), שלפיה נמדד שיעורם של יוצאי אתיופיה באוכלוסייה. בחוק מוגדר יוצא אתיופיה כמי שהוא או [שאחד מהוריו נולדו באתיופיה](#), ואילו על פי הגדרת הלמ"ס, יוצאי אתיופיה הם ילידי אתיופיה וילידי ישראל [שאביהם נולד באתיופיה](#).

⁴ נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט](#), 2019, מאי 2020; נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ז-תשע"ח](#), 2018, מאי 2019; נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח העסקה שוויונית ומגוונת לשנת 2017](#), אוגוסט 2018, אלול תשע"ח.

⁵ איאת רחאל, מנהלת תחום שותפויות ומדיניות גיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 ביוני 2020.

⁶ נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט](#), 2019, מאי 2020, עמ' 9.

⁷ סעיף 15א (ז) [בחוק שירות המדינה \(מינויים\)](#), תשי"ט-1959.

⁸ ועדת החוקה, חוק ומשפט, דיווחים עפ"י חוק ומעקב אחר יישום חוקים, [דיווח על פי חוק שירות המדינה \(מינויים\)](#), תשי"ט-1959, כניסה: 8 ביוני 2020.

2. יוצאי אתיופיה בשירות המדינה

2.1 יוצאי אתיופיה המועסקים בשירות המדינה

בשנת 2019 הועסקו בשירות המדינה 80,198 עובדים ב-96 יחידות, 2,213 מהם יוצאי אתיופיה – 2.8% מהעובדים בכלל שירות המדינה (60% מהם נשים).⁹ לפי נתונים אלו, ב-2019 שירות המדינה עמד ביעד הייצוג שנקבע בהחלטת הממשלה בדבר יוצאי אתיופיה. עם זאת, יש פערים ניכרים בייצוגם של יוצאי אתיופיה בין יחידות שירות המדינה השונות. אלה יוצגו בהמשך הפרק.

לפי פרסומי נציבות שירות המדינה, שיעור יוצאי אתיופיה מקרב העובדים בשירות המדינה היה במגמת עלייה בשנים 2014–2019, ואף כמעט הוכפל: מ-1.5% ב-2014 ל-2.8% ב-2019. חלק מהגידול במספרם של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה שחל בשנים 2016–2017 קשור לקליטתם של עובדי קבלן במערכת הבריאות הממשלתית כעובדי מדינה, במסגרת הסכם "קליטת עובדי כתף אל כתף" בין הסתדרות העובדים למשרד האוצר. לפי דוח הגיוון התעסוקתי של נציבות שירות המדינה לשנת 2018,¹⁰ בהסכם זה הוסדרה קליטתם של יותר מ-1,800 עובדי קבלן במערכת הבריאות הממשלתית כעובדי מדינה. במהלך 2016 ו-2017 נקלטו כלל בעלי התפקידים.

מנתוני נציבות שירות המדינה אפשר ללמוד כי יותר משני שלישים (68.5%) מהעובדים יוצאי אתיופיה עבדו ב-2019 במערכת הבריאות, והשאר (31.5%) – במערכת משרדי הממשלה; מקרב כלל העובדים הכללית בשירות המדינה 55% מהעובדים עבדו במערכת משרדי הממשלה ו-45% – במערכת הבריאות.

להלן יוצגו בנפרד הנתונים על ייצוגם של יוצאי אתיופיה במערכת משרדי הממשלה ובמערכת הבריאות. במסגרת זאת יוצגו מספרם ושיעורם של העובדים יוצאי אתיופיה בכל אחת מהמערכות ותיבחן איכות התעסוקה שלהם. זאת, לפי הדירוג שבו הם מועסקים: מקצועי או לא מקצועי (מינהלי), ורמת הבכירות שלהם, הדרג שבו הם מועסקים, מהזוטור ועד לבכיר: דרג

⁹ כ-0.25% מהעובדים בשירות המדינה משתייכים לאוכלוסיית יוצאי אתיופיה וגם לאוכלוסיית העולים החדשים; נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2019](#), מאי 2020, עמ' 13.

¹⁰ נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ז-תשע"ח, 2018](#), מאי 2019, עמ' 24.

שירות המדינה עמד בשנת 2019 ביעד הייצוג שנקבע בנוגע ליוצאי אתיופיה בכלל השירות. אך יש פערים ניכרים בייצוג יוצאי אתיופיה ביחידות שירות המדינה השונות חלק מהגידול במספרם של העובדים יוצאי אתיופיה קשור לקליטתם של עובדי קבלן במערכת הבריאות הממשלתית כעובדי מדינה

יותר משני שלישים מיוצאי אתיופיה עבדו ב-2019 במערכת הבריאות

כניסה, דרג ניהול מקצועי, דרג ביניים ודרג בכיר (בדוחות קודמים של נציבות שירות המדינה כונו דרגים אלה מסד, מירב, תיכון ובכיר).¹¹

העובדים יוצאי אתיופיה במערכת משרדי הממשלה

בשנת 2019 הועסקו
במערכת משרדי
הממשלה 697 יוצאי
אתיופיה – 1.6%
מכלל העובדים

בשנת 2019 הועסקו במערכת משרדי הממשלה 43,873 עובדים, 697 מהם יוצאי אתיופיה. שיעורם של יוצאי אתיופיה בכלל העובדים בשנה זו היה 1.6%. אף שהחלטת הממשלה בדבר יעד הייצוג של יוצאי אתיופיה עוסקת בייצוגם של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה באופן כללי, בדוחות שפרסמה נציבות שירות המדינה נבחנה גם עמידתן של המערכות והיחידות השונות של שירות המדינה ביעד ייצוג זה. שיעור הייצוג של יוצאי אתיופיה במערכת משרדי הממשלה – 1.6% כאמור – נמוך במעט מיעד הייצוג שנקבע בהחלטת הממשלה – 1.7%.

58% מהעובדים
יוצאי אתיופיה
במערכת משרדי
הממשלה הועסקו
בדירוג המינהלי

רוב יוצאי אתיופיה במערכת משרדי הממשלה (58%) הועסקו בדירוג המינהלי, ואילו מקרב כלל העובדים במערכת 43% הועסקו בדירוג זה. דירוגים בולטים נוספים בקרב יוצאי אתיופיה היו דירוג המח"ר (14% מיוצאי אתיופיה, לעומת 20% מכלל העובדים במערכת), דירוג רשות הכבאות (7% מיוצאי אתיופיה) ודירוג סטודנטים (6% מיוצאי אתיופיה).

בטבלה 1 שלהלן מוצגת ההתפלגות של העובדים יוצאי אתיופיה במערכת משרדי הממשלה על פי בכירות הדרג שבו הם הועסקו, לעומת כלל העובדים במערכת.

טבלה 1: התפלגות יוצאי אתיופיה וכלל העובדים בדרגי ההעסקה השונים¹²

סטודנט	דרג כניסה	דרג ניהול מקצועי	דרג ביניים	דרג בכיר	
6%	59%	27%	7%	0.4%	יוצאי אתיופיה¹³
9%	35%	35%	18%	3%	כלל העובדים

59% מהעובדים
יוצאי אתיופיה
במערכת משרדי
הממשלה הועסקו
בדרג הכניסה –
הזוטר ביותר

בטבלה 1 אפשר לראות כי רוב יוצאי אתיופיה (59%) הועסקו בדרג הכניסה, שהוא הדרג הזוטר ביותר. בקרב כלל העובדים במערכת, 35% הועסקו בדרג זה.

¹¹ מיכל לרר, ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה ובגופים ציבוריים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 ביולי 2018, עמ' 19, 26; בדירוג המקצועי נכללים הדירוגים האלה: אחים, אקדמאים במדעי החברה והרוח, ביוכימאים ומיקרוביולוגים, הנדסאים וטכנאים, מקצועות טכניים, מרפאים בעיסוק, עובדי הוראה, עובדי מחקר, עובדים סוציאליים, עיתונאים, אנשי החטיבה הפארה-רפואית, מהנדסים, פיזיותרפיסטים, רופאים, רופאים וטרינרים, רנטגנאים, אנשי השירות המשפטי, פרקליטים ועובדים הצעירים. הדירוג המינהלי הוא הדירוג של כלל עובדי המדינה אשר אינם מדורגים בדירוג מקצועי

¹² איאת רחאל, מנהלת תחום שותפויות ומדיניות גיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 ביוני 2020.

¹³ הנתונים אינם מגיעים ל-100% בשל עיגול מספרים.

בטבלה 2 שלהלן יוצג שיעור העובדים יוצאי אתיופיה במיניסטרוניום השונים (לרבות משרד הבריאות, שנתונים מורחבים על הייצוג בו יובאו בהמשך). נוסף על כך, מסומן בטבלה אם שיעור זה עומד ביעד הממשלתי להעסקת יוצאי אתיופיה.

טבלה 2: שיעור יוצאי אתיופיה בכלל העובדים במיניסטרוניום השונים, 2019¹⁴

יעד	שיעור יוצאי אתיופיה	המיניסטרוניום	יעד	שיעור יוצאי אתיופיה	המיניסטרוניום
✘	1.5%	אנרגיה	✓	4.5%	עלייה וקליטה
✘	1.4%	אוצר	✓	4.2%	בריאות
✘	1.3%	תיירות	✓	3.3%	עבודה ורווחה
✘	1.3%	מדע ותרבות	✓	2.7%	פיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
✘	1.2%	חינוך	✓	2%	פנים
✘	1.1%	ראש הממשלה	✓	1.9%	שוויון חברתי
✘	1.1%	הגנת הסביבה	✓	1.8%	חקלאות
✘	1.1%	משפטים	✓	1.8%	כלכלה
✘	1%	שירותי דת	✓	1.8%	ביטחון פנים
✘	0.8%	תחבורה	✓	1.7%	בינוי ושיכון
✘	0.7%	חוץ	✓	1.7%	תקשורת

מטבלה 2 עולה כי רק מחצית מהמיניסטרוניום עמדו בשנת 2019 ביעד הממשלתי להעסקת יוצאי אתיופיה. המיניסטרוניום הבולטים לחיוב בהקשר זה הם משרד העלייה והקליטה, שבו 4.5% מהעובדים ב-2019 היו יוצאי אתיופיה, משרד הבריאות (4.2%) ומשרד העבודה והרווחה (3.3%). מנגד בולטים משרד החוץ ומשרד התחבורה, שבהם רק 0.7% ו-0.8% מהעובדים (בהתאמה) היו יוצאי אתיופיה.

עובדים יוצאי אתיופיה במערכת הבריאות

בשנת 2019 עבדו במערכת הבריאות 36,324 עובדים, 1,516 מהם יוצאי אתיופיה. שיעורם של יוצאי אתיופיה בקרב העובדים במערכת הבריאות היה 4.2% בשנה זו.

כמו במערכת משרדי הממשלה, גם במערכת הבריאות 58% מיוצאי אתיופיה הועסקו ב-2019 בדירוג המינהלי. לעומת זאת, בקרב כלל העובדים במערכת הבריאות רק 23% הועסקו בדירוג המינהלי. רובם הגדול של יוצאי אתיופיה שהועסקו בדירוג המקצועי היו בדירוג

בשנת 2019 הועסקו 1,516 יוצאי אתיופיה במערכת הבריאות – 4.2% מכלל העובדים בה

58% מהם הועסקו בדירוג המינהלי; 37% נוספים בדירוג האחיות

¹⁴ מיניסטרוניום הוא משרד ממשלתי שבראשו עומד שר, וכולל את כל יחידות הסמך הכפופות לו. סך הכול 22 מיניסטרוניום. ללא משרד הביטחון.

האחיות (37% מיוצאי אתיופיה במערכת הבריאות) – שיעור הדומה לשיעור העובדים בדירוג האחיות מקרב כלל העובדים במערכת הבריאות.

רובם המוחלט של העובדים יוצאי אתיופיה במערכת הבריאות – 97% – הועסקו ב-2019 בדרג הכניסה, שהוא כאמור הדרג הזוטר ביותר; כ-0.7% בלבד הועסקו בדרג הביניים ואף אחד מיוצאי אתיופיה לא כיהן בדרג הבכיר. במסגרת קליטת עובדי הקבלן במערכת הבריאות, מהלך שהוזכר לעיל, הוחלט על יצירת מסלולי קידום ואופק שירות לעובדים הנקלטים. לפיכך, יש מקום לבחון אם בשנים הקרובות תשתנה התפלגות יוצאי אתיופיה במערכת הבריאות בין קבוצות הדירוג השונות, מה שיוכל ללמד על קידומם.

לשם ההשוואה, בקרב כלל העובדים במערכת הבריאות 64% הועסקו בדרג הכניסה, 24% הועסקו בדרג הניהול המקצועי, 10% – בדרג הביניים ו-0.7% (249 עובדים) – בדרג הבכיר.

2.2 גיוס יוצאי אתיופיה לשירות המדינה

2.2.1 גיוס יוצאי אתיופיה לשירות המדינה – מכרזים שאינם מיועדים

ב-2019 פרסמה נציבות שירות המדינה 6,983 מכרזים לכלל האוכלוסייה, שאליהם הוגשו 154,918 מועמדות. **שיעור המועמדות של יוצאי אתיופיה מכלל המועמדות במכרזים לכלל האוכלוסייה היה 2.1% ושיעורם של יוצאי אתיופיה מקרב הנבחרים במכרזים בשנה זו היה 1.6%**. נתונים אלה משקפים עלייה בשיעורי ההתמודדות וההיבחרות של יוצאי אתיופיה לעומת השנים הקודמות: ב-2018 היו 1.8% מהמועמדות ו-1.2% מהנבחרים מקרב יוצאי אתיופיה, וב-2017 השיעורים היו 1.8% ו-1%, בהתאמה.

ביקשנו מנציבות שירות המדינה נתונים עדכניים על שלבי ההתקדמות של יוצאי אתיופיה (והקבוצות האחרות הזכאיות לייצוג הולם) בשלבי המיון בתהליך הגיוס, כדי לזהות אילו שלבים בתהליך מהווים עבורם חסם בפני השתלבות בשירות. מנציבות שירות המדינה נמסר כי בשל מגבלות במערכות המחשב של הנציבות אי-אפשר לספק פילוחים אלו.¹⁵ במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שבו נבחנה השאלה עלה כי ב-2017 רק 51% מיוצאי אתיופיה שהתמודדו במכרזים פומביים (רגילים ובכירים) עמדו בתנאי הסף. למעשה, יוצאי אתיופיה הם הקבוצה שבה היה השיעור הנמוך ביותר של מועמדים שעמדו בתנאי הסף.¹⁶ על כן, יש מקום להניח שעמידה בתנאי הסף היא חסם בפני השתלבות של קבוצה זו בשירות המדינה.

¹⁵ ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינוך ומכרזים, נציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 22 ביוני 2020.

¹⁶ מיכל לרר וד"ר אילה אליהו, **ייצוג הולם של אוכלוסיות שונות בשירות המדינה: נתונים על ישראל ומבט משווה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 באוגוסט 2018, עמ' 15-16; לשם השוואה, שיעורי העמידה של הקבוצות האחרות הזכאיות לייצוג הולם היו אלה: חרדים – 64% עמדו בתנאי הסף; עולים חדשים – 77%; ערבים – 63%; אנשים עם מוגבלות – 58%.

97% מהעובדים
יוצאי אתיופיה
במערכת הבריאות
הועסקו בדרג הכניסה
– הזוטר ביותר

שיעור המועמדות
של יוצאי אתיופיה
במכרזים לכלל
האוכלוסייה ב-2019
היה 2.1%, ושיעור
הנבחרים יוצאי
אתיופיה במכרזים
אלה היה 1.6%

תפקידי בכירים

בשנת 2019 פרסמה נציבות שירות המדינה 46 מרכזים פומביים לתפקידי בכירים (כולל בגופי הביטחון), שלהם הוגשו 1,095 מועמדות; עשר מהמועמדות הוגשו על ידי יוצאי אתיופיה. במרכזים אלה לא נבחרו יוצאי אתיופיה. כמו כן, בין 52 מועמדות שהוגשו לוועדות איתור לאיוש משרות בכירות בשנה זו לא היה כל מועמד יוצא אתיופיה.¹⁷

2.2.2 גיוס יוצאי אתיופיה במרכזים ייעודיים

אחד הכלים שיש בידי הממשלה להגברת הגיוון התעסוקתי הוא **ייעוד משרות** לקבוצות אוכלוסייה מסוימות. גיוס העובדים למשרות אלו נערך באמצעות **מרכזים ייעודיים** – מרכזים המיועדים רק לאוכלוסיות מסוימות הנמצאות בתת-ייצוג בשירות המדינה, כדי לסייע בקידום השתלבותן בו.¹⁸

יצוין כי מרבית יוצאי אתיופיה העובדים בשירות המדינה אינם מועסקים במשרות ייעודיות, ורק 14% מיוצאי אתיופיה בשירות המדינה מועסקים במשרות כאלה.¹⁹ במסגרת החלטת הממשלה מ-2016, שבה נקבע יעד הייצוג ההולם עבור יוצאי אתיופיה, הושם דגש על ייעוד משרות אקדמיות לקבוצה זו.²⁰

בדיון בנושא הגברת הגיוון התעסוקתי בשירות המדינה, שהתקיים בוועדת הכספים של הכנסת בנובמבר 2019, דיבר נציב שירות המדינה על השימוש בייעוד משרות כסנקציות כלפי משרדי הממשלה שלא יעמדו בכללי הייצוג ההולם.²¹ עם זאת, לדברי רחאל, נציבות שירות המדינה טרם גיבשה עד תום את מדיניותה בנושא זה.²²

**מרכזים ייעודיים
נועדו לסייע בקידום
השתלבותן בשירות
המדינה של קבוצות
הזכאיות לייצוג הולם
מרבית יוצאי אתיופיה
העובדים בשירות
המדינה אינם
מאיישים משרות
ייעודיות**

¹⁷ ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינות ומרכזים, נציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 ביוני 2020.

¹⁸ מיכל לרר וד"ר אילה אליהו, [ייצוג הולם של אוכלוסיות שונות בשירות המדינה: נתונים על ישראל ומבט משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 באוגוסט 2018, עמ' 9-12.

¹⁹ איאת רחאל, מנהלת תחום שותפויות ומדיניות גיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 ביוני 2020.

²⁰ החלטה 1065 של הממשלה ה-34, [קביעת יעד לייצוג הולם בשירות המדינה ליוצאי אתיופיה ואצילת סמכות הממשלה לראש הממשלה לקבוע משרות ייעודיות](#), 28 בינואר 2016.

²¹ הכנסת ה-22, ועדת הכספים, פרוטוקול 13, [הגברת הגיוון התעסוקתי בשירות המדינה, בהשתתפות נציב שירות המדינה פרופ' דניאל הרשקוביץ](#), 5 בנובמבר 2019.

²² איאת רחאל, מנהלת תחום שותפויות ומדיניות גיוון תעסוקתי בנציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8 ביוני 2020.

ב-2012 פרסמה נציבות שירות המדינה את "נוהל עבודה לסימון משרות לבני האוכלוסייה הערבית לרבות הדרוזית והצ'רקסית" שהוחל בשנת 2014 גם על יוצאי אתיופיה ועל אנשים עם מוגבלות. על פי הנוהל, אם במשרד מסוים אין עמידה ביעדי הייצוג שנקבעו בהחלטות ממשלה, על הנציבות לחייב את המשרד לייעד לאוכלוסיות הזכאיות אחת מכל שלוש משרות שמתפנות או משרות חדשות שנוצרות. נציבות שירות המדינה, [נוהל עבודה לסימון משרות לבני האוכלוסייה הערבית לרבות הדרוזית והצ'רקסית](#), 5 בינואר 2012;

בשנת 2019 פורסמו בסך הכול 7,432 מכרזים למשרות בשירות המדינה, שאליהם הוגשו 163,747 מועמדות. 6.1% מהמכרזים (449) יועדו לקבוצות הזכאיות לייצוג הולם.

טבלה 3: מכרזים מיועדים ליוצאי אתיופיה, כלל המכרזים הייעודיים וכלל המכרזים,

2019–2017

מהם – מכרזים מיועדים ליוצאי אתיופיה ושיעור מכלל המכרזים		מהם – מכרזים ייעודיים, המיועדים לכלל הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם ושיעור מכלל המכרזים		סך הכול מכרזים שפורסמו	
2%	140	9.4%	651	6,899	2017 ²³
1.2%	84	8.2%	580	7,031	2018
1%	76	6.1%	449	7,432	2019 ²⁴

מספרם ושיעורם של המכרזים המיועדים לקבוצות מסוימות, ובהם אלה המיועדים ליוצאי אתיופיה, ירד בשנים 2019–2017

כפי שאפשר ללמוד מנתוני טבלה 3, **המספר והשיעור של המכרזים הייעודיים, ובהם מספרם ושיעורם של המכרזים המיועדים ליוצאי אתיופיה מתוך כלל המכרזים שפורסמו, ירד בשנים 2019–2017**. בדוח נציבות שירות המדינה לשנת 2019 נטען כי למרות הירידה במספר המשרות הייעודיות חלה עלייה בשיעור המועמדים מרקע מגוון שנקלטו בשירות המדינה – מגמה מעודדת, המשקפת את הצלחת המאמצים לקלוט אוכלוסיות מרקע מגוון בשירות המדינה.²⁵ גם שיעור המכרזים המיועדים עבור יוצאי אתיופיה מכלל המכרזים הייעודיים ירד בין השנים 2017 ו-2019 (20% ב-2017 לעומת 14% ו-17% בשנים הבאות). ייתכן כי ירידה זו נובעת, לפחות בחלקה, ממאמצי נציבות שירות המדינה ליעד משרות גם עבור האוכלוסייה החרדית; בעקבות החלטת הממשלה מדצמבר 2017, שבה נקבע יעד הגיוס עבור קבוצה זו (שיעור המכרזים המיועדים עבור החברה החרדית עלה מ-4.3% מכלל המכרזים הייעודיים ב-2017 לכ-13% בשנים 2018 ו-2019).²⁶

מיכל לרר וד"ר אילה אליהו, ייצוג הולם של אוכלוסיות שונות בשירות המדינה: נתונים על ישראל ומבט משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 באוגוסט 2018, עמ' 11–12.

²³ בדוח נציבות שירות המדינה לשנת 2017 לא מצוין מספר המכרזים הכולל, אלא נתונים מספרי המכרזים המיועדים ואלו מהם המיועדים ליוצאי אתיופיה. מספר המכרזים הכולל פורסם במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת באוגוסט 2018: מיכל לרר וד"ר אילה אליהו, ייצוג הולם של אוכלוסיות שונות בשירות המדינה: נתונים על ישראל ומבט משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 באוגוסט 2018, עמ' 13.

²⁴ ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינות ומכרזים, נציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 ביוני 2020.

²⁵ נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח–תשע"ט, 2019, מאי 2020, עמ' 41.

²⁶ החלטה 3268 של הממשלה ה-34, ייצוג הולם בשירות המדינה לבני האוכלוסייה החרדית ואצילת סמכויות לפי חוק שירות המדינה (מינויים), 17 בדצמבר 2017.

עמידה בתנאי הסף במכרזים ייעודיים:

מחצית מהמועמדים
יוצאי אתיופיה שניגשו
למכרזים המיועדים
להם עמדו בתנאי
הסף

השלב הראשון בהליך המיון והגיוס לשירות המדינה הוא עמידה בתנאי הסף של המשרה. לפי נתוני נציבות שירות המדינה, בשנת 2019 הוגשו 597 מועמדות למכרזים שיועדו ליוצאי אתיופיה ומחצית מהמועמדים עמדו בתנאי הסף.

בטבלה 4 מוצגים שיעורי העמידה בתנאי הסף של מועמדים מקבוצות שונות במכרזים ייעודיים, וכן שיעור העמידה בתנאי הסף של כלל האוכלוסייה במכרזים הכלליים.

טבלה 4: שיעורי העמידה בתנאי הסף, מכרזים ייעודיים ומכרזים כלליים, 2019²⁷

אוכלוסייה כללית ²⁸	מקרב החברה החרדית	אנשים עם מוגבלות	מקרב החברה הערבית	יוצאי אתיופיה	שיעור מועמדים שעמדו בתנאי הסף
62%	40%	52%	46%	51%	

בנתוני טבלה 4 אפשר לראות כי שיעור המועמדים יוצאי אתיופיה שעמדו בתנאי הסף במכרזים המיועדים להם היה נמוך משיעור המועמדים שעמדו בתנאי הסף במכרזים הכלליים בשירות המדינה, אך גבוה משיעור העמידה בתנאי הסף של מועמדים מהחברה הערבית ומהחברה החרדית במכרזים המיועדים לקבוצות אלה.²⁹

נבחרים במכרזים ייעודיים

ב-30% מהמכרזים שפורסמו ב-2019 שיועדו ליוצאי אתיופיה נבחרו מועמדים, ורוב המשרות שיועדו לקבוצה זו לא אוישו. עם זאת, גם במכרזים אחרים שפורסמו ב-2019 – ברוב המקרים לא נבחר מועמד לתפקיד

מנתוני נציבות שירות המדינה אפשר ללמוד כי נכון למועד הפקת הנתונים, רק ב-30% (23 מ-76) מהמכרזים שפורסמו בשנת 2019 ויועדו ליוצאי אתיופיה נבחרו מועמדים בסיום הליכי המיון.³⁰ לפיכך, רוב המשרות שיועדו ב-2019 לאוכלוסייה זו לא אוישו.

עם זאת, כפי שיוצג בטבלה 5 שלהלן, גם במכרזים אחרים שפורסמו בשנת 2019 (ייעודיים וכלליים) – ברוב המקרים לא נבחר מועמד לתפקיד (עד למועד הפקת הנתונים).

²⁷ נציבות שירות המדינה, אגף גיון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2019](#), מאי 2020, עמ' 39.

²⁸ שיעור העמידה בתנאי הסף במכרזים הלא מיועדים באותה השנה.

²⁹ שיעור העמידה של מועמדים מהחברה הערבית ירד באופן משמעותי ב-2019 לעומת 2017-2018. בקרב מועמדים חרדים נמדד לראשונה בשנה זו.

³⁰ ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינות ומכרזים, נציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 ביוני 2020.

טבלה 5: שיעור המכרזים שיעודו לקבוצות הזכאיות לייצוג הולם שנסגרו בבחירת מועמד, ושיעור המכרזים הלא-מיועדים שנסגרו בבחירת מועמד, 2019³¹

מכרזים לא ייעודיים	מקרב החברה החרדית	מקרב החברה הערבית	אנשים עם מוגבלות	יוצאי אתיופיה
49%	52%	38%	34%	30%

3. עולים חדשים בשירות המדינה

כאמור, בחוק שירות המדינה הוגדר כעולה חדש מי שעלה לישראל בהיותו בגיר וטרם עברו 12 שנים מיום עלייתו. לפי נתוני שנת 2018, שיעור העולים החדשים בישראל היה 3.4%³². להבדיל משאר הקבוצות הזכאיות לייצוג הולם, **עד כה לא נקבע יעד ממשלתי לשיעור הייצוג של העולים החדשים בשירות המדינה.**

3.1 עולים חדשים המועסקים בשירות המדינה

בשנת 2019 הועסקו בשירות המדינה **960 עולים חדשים** (68% מהם נשים), **1.2% מכלל העובדים**.³³ מספר העולים החדשים בשירות המדינה נשאר דומה מאז שנת 2016.

83% מכלל העולים החדשים שהועסקו בשירות המדינה ב-2019 עבדו במערכת הבריאות, ו-17% בלבד הועסקו במערכת משרדי הממשלה. כאמור, בקרב כלל העובדים בשירות המדינה, 55% מהעובדים עבדו במערכת משרדי הממשלה, ורק 45% – במערכת הבריאות.

כפי שהצגנו את הנתונים על ייצוג יוצאי אתיופיה, נציג גם את הנתונים בדבר ייצוגם של העולים החדשים במערכת משרדי הממשלה בנפרד מייצוגם במערכת הבריאות. **בניתוח ייכללו הן המספר והשיעור של העובדים העולים החדשים בכל אחת מהמערכות והן איכות התעסוקה שלהם.** איכות התעסוקה עשויה להימדד לפי הדירוג שבו הם מועסקים: מקצועי או לא מקצועי (מינהלי), ורמת הבכירות שלהם, הדרג שבו הם מועסקים, מהזוטור ועד לבכיר: דרג כניסה, דרג ניהול מקצועי, דרג ביניים ודרג בכיר.

³¹ שם.

נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2019](#), מאי 2020, עמ' 40.

³² 2018, גילאי 21-67 אשר טרם חלפו 12 שנים מיום עלייתם; נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2019](#), מאי 2020, עמ' 12.

³³ כ-0.25% מהעובדים בשירות המדינה משתייכים במקביל לאוכלוסיית העולים החדשים ולאוכלוסיית יוצאי אתיופיה, נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2019](#), מאי 2020, עמ' 13.

בדוחות נציבות שירות המדינה לשנים 2018–2019 לא הוצגו נתונים על גיוס עולים חדשים לשירות המדינה. מנציבות שירות המדינה נמסר לנו כי חלק מההתאמות במערכות המידע הנדרשות לצורך כך טרם בוצעו.³⁴ ולכן בפרק זה לא ייכללו נתונים אלו.

העולים החדשים במערכת משרדי הממשלה

בשנת 2019 הועסקו במערכת משרדי הממשלה 43,873 עובדים, 164 מהם עולים חדשים. שיעורם של העולים החדשים בקרב כלל העובדים היה בשנה זו 0.4%.

מרבית העולים החדשים שהועסקו במערכת משרדי הממשלה (75%) הועסקו בדירוגים המקצועיים השונים ורבע מהם בדירוג המינהלי. כאמור, בקרב כלל העובדים במערכת משרדי הממשלה, 43% הועסקו בדירוג המינהלי. כלומר, שיעור העולים החדשים המועסקים בדירוגים המקצועיים השונים גבוה מזה שבקרב כלל העובדים.

טבלה 6: ארבעת הדירוגים שבהם היה השיעור הגבוה ביותר של עולים חדשים³⁵

סטודנט	מינהלי	מהנדס	מח"ר
28%	25%	19%	13%

טבלה 7: התפלגות העולים החדשים בדרגי ההעסקה השונים, לעומת כלל העובדים³⁶

עולים חדשים	דרג כניסה	דרג ניהול מקצועי	דרג ביניים	דרג בכיר
37%	46%	16%	0.8%	עולים חדשים
38%	38%	20%	4%	כלל העובדים

³⁴ ניהאיה דיאב, מרכזת בכירה (ניהול ידע, מחקרים וסקרים), אגף בכיר בחינות ומכרזים, נציבות שירות המדינה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 22 ביוני 2020.

³⁵ בדירוג המשפטים, החמישי בסדר הדירוגים, הועסקו 4% מהעולים החדשים.

³⁶ ללא נתונים על סטודנטים.

בטבלה 8 שלהלן יוצג שיעור העולים החדשים במיניסטרוניום השונים (לרבות משרד הבריאות, שנתונים מורחבים על הייצוג בו יוצגו בהמשך).

טבלה 8: שיעור העולים החדשים מתוך כלל העובדים במיניסטרוניום השונים, 2019³⁷

שיעור יוצאי אתיופיה	המיניסטרוניום	שיעור יוצאי אתיופיה	המיניסטרוניום
0.3%	פנים	4.3%	עלייה וקליטה
0.2%	משפטים	2.2%	בריאות
0.2%	אוצר	1.8%	תיירות
0.2%	עבודה ורווחה	1.2%	חקלאות
0.2%	תחבורה	1%	חוץ
0.1%	חינוך	0.9%	הגנת הסביבה
0.1%	ביטחון פנים	0.9%	בינוי ושיכון
0%	פיתוח הפריפריה, הנגב והגליל	0.8%	כלכלה
0%	שוויון חברתי	0.8%	אנרגיה
0%	שירותי דת	0.6%	ראש הממשלה
0%	תקשורת	0.3%	מדע ותרבות

המיניסטרוניום שבהם שיעור העולים החדשים היה הגבוה ביותר ב-2019 היו העלייה והקליטה והבריאות. בארבעה מיניסטרוניום כלל לא הועסקו עולים חדשים

בטבלה 8 אפשר לראות כי המיניסטרוניום שבהם שיעור העולים החדשים היה הגבוה ביותר היו משרד העלייה והקליטה (4.3%) ומשרד הבריאות (2.2%). ב-13 מ-22 המיניסטרוניום שיעור העולים החדשים היה נמוך מ-1% ובארבעה מיניסטרוניום נוספים לא הועסקו עולים חדשים כלל.

במערכת הבריאות הועסקו ב-2019 796 עולים חדשים

העולים החדשים במערכת הבריאות

ב-2019 עבדו במערכת הבריאות 36,324 עובדים, 796 מהם עולים חדשים – 2.2% מכלל העובדים.

71% מהם הועסקו בדירוגים המקצועיים, ובעיקר בדירוג הרופאים (29% מהעובדים) והאחיות (23%)

רובם הגדול של העולים החדשים שהועסקו במערכת הבריאות – 71% – הועסקו בדירוגים המקצועיים, ו-29% בדירוג המינהלי. דירוג הרופאים (29% מהעולים החדשים) ודירוג האחיות (23%) הם הדירוגים הבולטים שבהם הועסקו העולים החדשים במערכת הבריאות.

³⁷ מיניסטרוניום הוא משרד ממשלתי שבראשו עומד שר, הכולל את כל יחידות הסמך הכפופות לו. סך הכול 22 מיניסטרוניום, ללא משרד הביטחון.

טבלה 9: התפלגות העולים החדשים בדרגי ההעסקה השונים, לעומת כלל העובדים³⁸

דרג כניסה	דרג ניהול מקצועי	דרג ביניים	דרג בכיר	
61%	37%	1%	0	עולים חדשים
64%	24%	10%	1%	כלל העובדים

העולים החדשים העובדים במערכת הבריאות מועסקים בעיקר בדרג הכניסה ובדרג הניהול הזוטר. אין כיום עולים חדשים המועסקים בדרג הבכיר במערכת הבריאות, אולם ייתכן כי הסיבה לכך היא הוותק שלהם בשירות המדינה, שמטבע הדברים אינו גדול (שכן, עלו לישראל לפני לא יותר מ-12 שנים).

4. השתתפות יוצאי אתיופיה ועולים חדשים בתוכניות הכשרה ניהולית

נציבות שירות המדינה מפעילה בשנים האחרונות כמה תוכניות להכשרה ניהולית, ובהן תוכנית צוערים לשירות המדינה, תוכנית העתודה לסגל הבכיר ותוכנית העמיתים לסגל הבכיר.

תוכנית צוערים לשירות המדינה נועדה לגייס מועמדים ולהכשירם לתפקידי עתודה ניהולית ביחידות שירות המדינה השונות. התוכנית פועלת מאז 2012 והשתתפו בה עד כה 194 צוערים. שילוב מועמדים מקבוצות מרקע מגוון בתוכנית זו ובתוכניות הכשרה ניהולית אחרות עשוי לשמש כלי לקידום ייצוג ומעמדם של קבוצות אלה בשירות המדינה.

מנתוני נציבות שירות המדינה עולה כי **שיעור המועמדים יוצאי אתיופיה מקרב כלל המועמדים לתוכנית נמצא במגמת עלייה בשנים האחרונות, וב-2019 הגיע ל-4% (לעומת 1.6% ב-2018)**. אולם שיעור ייצוגם של יוצאי אתיופיה מקרב כלל ה**נבחרים לתוכנית (194 הצוערים) הוא 1%, ומשנת 2014 לא השתתפו בתוכנית צוערים יוצאי אתיופיה**.

שיעור העולים החדשים מקרב כלל המועמדים נמצא גם כן במגמת עלייה והגיע ב-2019 ל-2.4%. עם זאת, מ-2015 לא נכללו עולים חדשים (כהגדרתם בחוק שירות המדינה) במשתתפי התוכנית.

תוכנית העתודה לסגל בכיר מכשירה מנהלים בדרג הביניים בשירות המדינה. עד כה התקבלו לתוכנית 279 מנהלים, 159 מהם סיימו אותה, ובהם נכלל יוצא אתיופיה אחד. לעולים החדשים אין ייצוג בתוכנית. לפי דוח הגיוון התעסוקתי של נציבות שירות המדינה, שיעור הגשת המועמדות של עובדים יוצאי אתיופיה שעמדו בתנאי הסף עלה במידה ניכרת בעקבות מהלכים

³⁸ סטודנטים מהווים 1% נוסף, הן מקרב העולים החדשים והן מכלל העובדים.

למרות עלייה בשיעורי המועמדים יוצאי אתיופיה ועולים חדשים לתוכנית צוערים לשירות המדינה, מאז שנת 2015 לא השתתף בה אף לא צוער אחד מקבוצות האוכלוסייה הללו

שננקטו לשם כך ב-2019.³⁹ יש לבחון בהמשך את השפעתם של מהלכים אלה על שיעור הנבחרים לתוכנית מכלל המועמדים יוצאי אתיופיה.

בתוכנית העמיתים לסגל הבכיר, המיועדת למנהלים בכירים בשירות המדינה, לא השתתף עד כה יוצא אתיופיה או עולה חדש. יודגש כי שתי התוכניות האחרונות שצוינו (תוכנית העתודה לסגל בכיר ותוכנית העמיתים לסגל בכיר) מיועדות למי שכבר שייכים לדרגי הביניים או לדרגים הבכירים בשירות המדינה. בהינתן שיעורם הנמוך יחסית של יוצאי אתיופיה ושל העולים החדשים השייכים לדירוגים אלו, מספר העובדים הרלוונטיים מקרב קבוצות אלו נמוך יותר. לפי דוח הגיוון התעסוקתי, שיעורם של יוצאי אתיופיה בקרב משתתפי תוכנית העתודה לסגל הבכיר (0.6% מהמשתתפים) דומה לשיעורם בדרג התיכון בקרב עובדי המדינה (הדרג הרלוונטי לתוכנית). בקרב הדרג הבכיר בשירות המדינה, שהוא הרלוונטי לצורך תוכנית העמיתים לסגל הבכיר, שיעור הייצוג של יוצאי אתיופיה הוא 0.2%. כאמור, בתוכנית זו טרם השתתפו יוצאי אתיופיה. בדוח הגיוון התעסוקתי לא פורטו הנתונים המקבילים בדבר העולים החדשים (השוואת שיעורם בכלל העובדים בדרגות הרלוונטיות לשיעורם בקרב המשתתפים בתוכניות הללו).

³⁹ נציבות שירות המדינה, אגף גיוון תעסוקתי, [מגוונים את שירות המדינה: דו"ח גיוון וייצוג בשירות המדינה לשנת תשע"ח-תשע"ט, 2019](#), מאי 2020, עמ' 47.